Conseil de la langue française

Québec

87-02776/

LIBRE-ÉCHANGE ET DROIT LINGUISTIQUE

par

Michel SPARER

Cet ouvrage a été publié par
le service des communications
du Conseil de la langue française

Dépôt légal - 4e trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-550-16907-7

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

I. Rappel des principaux axes du projet de libre-échange 7

A. État de la situation 7

B. Les positions gouvernementales 13

C. Les étapes du processus 16

II. Impacts potentiels du processus sur les compétences du Québec en matière d'emploi des langues 36

A. Hypothèses de conflit entre droit linguistique et droit économique 36

B. L'expérience européenne 46

C. L'effet d'intégration 53

CONCLUSION 56

Le Conseil de la langue française

a remis un RAPPORT et AVIS

à la Ministre responsable de l'application

de la Charte de la langue française

sous le titre

Le libre-échange Canada - États-Unis
et la langue française au Québec

INTRODUCTION

Alors que se poursuivent concrètement autour d'une table les négociations qui pourraient mener le Canada et les États-Unis à un accord de libre-échange[1], ce rapport vise à mettre en lumière les conséquences qu'un tel aménagement de l'économie peut avoir pour la langue française au Québec.

L'étude du processus de libre-échange suppose qu'on tienne compte de trois facteurs.

D'une part, il s'agit d'un projet non encore réalisé qui reste donc dans le domaine de l'hypothétique, ce qui gêne évidemment l'analyse de ses conséquences.

D'autre part, la libéralisation des échanges est un processus négocié; son résultat n'est donc pas connu à l'avance, à la différence par exemple d'un projet de loi dont on connaît la teneur avant qu'il soit soumis au vote.

---

1. La seconde rencontre des 12 négociateurs a eu lieu dans la semaine du 28 juillet 1986 au Mont-Tremblant (Québec). L'objectif des négociateurs est de parvenir à un accord avant la fin de 1987 (Le Devoir, 28 juillet 1986, p. 1 et 8). Plusieurs rencontres se sont tenues depuis lors.

Enfin, la description la plus détaillée du projet reste le rapport de la Commission royale sur l'union économique et sur les perspectives de développement du Canada, paru en août 1985[2]. Or, si cette description reste utile à titre d'illustration de certains phénomènes en cause, force est de constater que la réalisation de ce projet n'a pas été confiée aux auteurs dudit rapport. Celui-ci reste pourtant jusqu'ici la pierre de fondation ou la trame du projet qu'il a inspiré.

Malgré ces difficultés, le projet de libéralisation des échanges est en cours de négociation et il faut envisager les conséquences de sa réalisation éventuelle sur la situation de la langue française au Québec.

De prime abord, le lien entre échanges économiques et langue française ne va pas de soi. Une simple observation des faits économiques mène toutefois à constater qu'il ne s'agit pas seulement de tarifs douaniers ni de quotas. Le projet désormais en marche remet en question l'ensemble des rapports et tensions économiques au Canada en vue de rendre l'économie du pays compatible avec celle des États-Unis. Dès lors sont sur la table, non seulement la circulation des biens mais aussi tout ce qui a une incidence sur les coûts de production, notamment les politiques relatives à la fiscalité, aux conditions du travail, au développement sectoriel, au

---

2. Rapport de la Commission royale sur l'union économique et sur les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, 3 vol. (Désormais cité sous le titre Rapport Macdonald.)

développement régional, avec tout ce que ces deux derniers éléments comportent quant à l'allocation des ressources de l'État, qu'il s'agisse de subventions ou de marchés publics. Le présent rapport ne brossera pas en détail le tableau des tenants et aboutissants de ce projet, qui font l'objet d'une analyse approfondie dans le rapport de la Commission royale sur l'union économique et sur les perspectives de développement du Canada. Ce rapport rappelle qu'un aménagement de cette ampleur - qui amènera notamment une intensification des échanges Nord-Sud au détriment de l'axe Est-Ouest, axe même du pays - déborde largement le cadre strictement économique et affecte l'action de l'État dans ses missions économique, sociale et culturelle.

Depuis la publication du rapport Macdonald, les gouvernements du Canada et des États-Unis ont décrit les axes du projet qu'ils entrevoient. Le présent rapport fera écho aux déclarations de MM. Kelleher et Yeutter[3] à cet égard. Par ailleurs, le gouvernement du Québec s'est exprimé au cours de l'été de 1986 par l'intermédiaire de M. Pierre Macdonald, ministre du Commerce extérieur. Pour l'essentiel, ces déclarations gouvernementales reprennent l'analyse de la Commission Macdonald pour annoncer ce que les gouvernements comptent ou espèrent faire de ce projet de libéralisation des échanges. C'est pourquoi la présente étude conservera

---

3. M. James Kelleher était, jusqu'à l'été 1986, ministre du Commerce extérieur du Canada; M. Clayton Yeutter est représentant au Commerce des États-Unis.

cette même base d'analyse tout en tenant compte des déclarations d'intention des gouvernements concernés.

Une telle harmonisation des conditions de l'échange laisse entrevoir des bienfaits économiques dont l'Europe peut témoigner. Elle engage toutefois les États participants à restreindre leur latitude quant à tout ce qui peut affecter les conditions de l'échange.

Ainsi est-il impossible de considérer l'instauration d'un régime de libre-échange sans prendre en compte les transformations qu'il entraîne jusque dans l'exercice des compétences politiques souveraines des États membres. La vie économique mettant en jeu ou affectant à peu près tous les aspects de la vie des individus et des groupes, il est important de se rappeler que le rang très élevé des traités internationaux au sein des textes juridiques applicables ferait du traité de libre-échange Canada-États-Unis un ensemble de normes affectant avec priorité tous les domaines que touche l'économie ou qui touchent, de près ou de loin, l'économie. Il est tout aussi pertinent de se rappeler que l'économie et la langue ont en commun d'être en rapport plus ou moins direct avec tous les aspects - ou presque - de l'activité humaine. Ainsi peut-on prévoir que, dans les situations très nombreuses où peuvent entrer en contact le droit économique et le droit linguistique, les normes issues d'un traité tel celui qui est envisagé pourraient réduire la portée des règles de droit linguistique dès lors que ces dernières entreraient en contradiction avec

les principes du libre-échange ou en gêneraient la mise en oeuvre. Comment, dans ce cas, le droit linguistique du Québec et du Canada peut-il coexister avec les règles que porterait ou qu'engendrerait le traité de libre-échange envisagé? Le Conseil de la langue française s'est intéressé à ces problèmes dès la parution du rapport Macdonald et a produit plusieurs documents internes[4]. Il a pris l'initiative d'en transmettre une synthèse d'étape à la Ministre responsable de l'application de la Charte de la langue française dès le mois de février 1986.

Le Québec a, depuis 1969, un droit linguistique qui prenait une forme articulée en 1974 avec la Loi sur la langue officielle[5] et en 1977 avec la Charte de la langue française[6]. Depuis 1974 en particulier, l'Assemblée nationale du Québec a sans cesse maintenu une législation détaillée sur la langue française dans le cadre de ses compétences. Cette législation ne se borne pas à l'Administration publique puisqu'elle touche à des

---

4. a) Michel Sparer, Analyse du rapport Macdonald, Conseil de la langue française, 17 septembre 1985, 23 p.
   b) Michel Sparer, Note sur les suites opérationnelles de la note du 17 septembre 1985, Conseil de la langue française, 1er octobre 1985, 8 p.
   c) Michel Sparer, Libre-échange et politique linguistique, document remis à Madame la Ministre responsable de l'application de la Charte de la langue française, Conseil de la langue française, 7 février 1986, 9 p.
   d) Michel Sparer, Le traitement du contentieux d'application du traité de libre-échange Canada-États-Unis, conférence donnée à l'Université de Montréal le 14 mai 1986 (colloque sur le libre-échange), 18 p.

5. Loi sur la langue officielle, 1974, c. 6.

6. Charte de la langue française, 1977, L.R.Q., c. C-11.

domaines aussi variés que la langue de l'enseignement, du commerce, de l'affichage, du travail, des services publics et des services professionnels. Le fait d'envisager un traité économique qui, en cas de conflit de lois, primerait le droit linguistique du Québec, conduit à évaluer à l'avance l'impact de ce type de traité sur le maintien et la promotion de la langue, préoccupation constante de l'Assemblée nationale et du gouvernement du Québec.

Dans une première partie, le présent rapport résumera dans leurs aspects pertinents les principaux axes du projet de libre-échange. Une seconde partie considérera les différents types d'impacts et d'enjeux que le projet revêt pour les pouvoirs souverains du Canada et du Québec en matière de langue. Le rapport se terminera par un ensemble de questions que l'on doit se poser pour avoir une image utile de la place qu'occuperont les besoins linguistiques et culturels dans un espace économique de 280 millions de personnes où les francophones auront cessé d'être le quart de la population canadienne pour ne plus représenter que 2 % du marché Canada-États-Unis.

I. Rappel des principaux axes du projet de libre-échange

Considérons d'abord, au vu de l'analyse développée dans le rapport Macdonald, les données pertinentes au projet pour ensuite en examiner les étapes ainsi que les modalités de gestion ordinaire ou contentieuse.

A. État de la situation

Les données pertinentes sont principalement la législation linguistique québécoise, le projet de libre-échange décrit par le rapport Macdonald ainsi que les diverses déclarations faites depuis septembre 1985 par les gouvernements concernés.

1) La législation linguistique québécoise

À la différence d'autres législations linguistiques, la Charte de la langue française[7] de même que la loi qui l'a précédée en 1974[8] fait plus que déterminer la langue officielle et celle de l'Administration: elle s'intéresse aussi à la langue qu'emploie l'entreprise dans ses communications avec ses fournisseurs, employés et clients. Elle concerne également la langue des produits et celle des services. De ce fait, il existe une "surface de contact" importante entre le droit linguistique et le droit économique puisque les biens, services et rapports économiques sont

---

7. Charte de la langue française, 1977, L.R.Q., c. C-11.

8. Loi sur la langue officielle, 1974, c. 6.

régis au moins par deux ordres de règles: les dispositions proprement économiques et celles concernant l'emploi des langues.

2) Le projet de libre-échange

Il se présente sous la forme d'un éventuel traité bilatéral par lequel le Canada et les États-Unis s'engageraient principalement à éliminer les obstacles au commerce des biens et services entre les deux pays. Les obstacles recensés sont les barrières tarifaires, les barrières non tarifaires, les disparités dans la législation fiscale et sociale ainsi que les règles d'accès aux marchés publics.

L'analyse qui a mené au projet de libre-échange peut, pour le Canada, se résumer ainsi:

- Le Canada entretenant avec les États-Unis des rapports beaucoup plus étendus qu'avec tout autre pays ou groupe de pays, le bien-être économique de sa population dépend donc dans une large mesure de ses liens avec son voisin du Sud[9]. Pourtant, le Canada est le seul pays riche à ne pas avoir directement accès à un marché de 100 millions

---

9. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 411.

de consommateurs et les industries canadiennes ne peuvent se développer si des mesures protectionnistes les empêchent de pénétrer leur marché le plus important[10].

- Malgré leur ampleur (80 % des échanges), les franchises de droit gardent le caractère de l'exception, la protection douanière restant le principe accepté. Cette situation rend les échanges précaires et appelle une garantie sous forme d'engagements politiques bilatéraux.

- Les droits de douane retardent le développement d'une économie plus concurrentielle[11].

- Enfin, les producteurs canadiens ont besoin, avant la fin de la décennie, sans attendre les prochaines négociations du GATT, d'une libéralisation des échanges avec les États-Unis[12].

---

10. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 411. Voir également le rapport Kelleher du 17 septembre 1985, dans: Négociations commerciales canadiennes, Ottawa, ministère des Affaires extérieures, 15 décembre 1985, p. 77. M. Kelleher était, jusqu'en juin 1986, ministre du Commerce extérieur du Canada. Il a depuis été remplacé par Madame Pat Carney.

11. Ibid. Voir également cette constatation dans le rapport Yeutter du 17 septembre 1985, dans: Négociations commerciales canadiennes, Ottawa, ministère des Affaires extérieures, 15 décembre 1985, p. 82. M. Clayton Yeutter est représentant au Commerce des États-Unis.

12. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 411.

Fondé sur ces observations, le projet a des objectifs qui peuvent, à leur tour, se résumer de la façon suivante:

- instaurer une zone de libre-échange[13] plutôt qu'une union douanière ou un marché commun[14];

- conclure un accord général touchant à peu près tout le commerce entre les deux pays plutôt qu'une collection d'accords sectoriels tel le "pacte de l'automobile"[15];

---

13. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 411. Cette proposition est sans doute de celles qui peuvent susciter l'interrogation dans le rapport car les mécanismes que suggère la Commission pour la gestion et l'application contentieuse de l'éventuel accord laissent à penser qu'il s'agit en fait d'une intégration économique allant au delà du simple libre-échange. Néanmoins, ce choix est réaffirmé dans plusieurs documents gouvernementaux, notamment au Québec, par M. Pierre Macdonald, ministre du Commerce extérieur, dans sa déclaration du 4 juin 1986, "Le Québec et les négociations commerciales internationales".

14. La distinction qu'on peut schématiquement faire entre ces trois concepts est la suivante: Le libre-échange entre deux ou plusieurs pays consiste en une élimination des obstacles douaniers, tarifaires, non tarifaires ou autres, à la circulation des biens entre les pays participants. L'union douanière consiste pour deux ou plusieurs pays à se doter, en plus, d'un tarif extérieur commun, à l'égard des biens provenant des pays non participants. Le marché commun est un stade d'intégration encore plus avancé puisqu'on ajoute au libre-échange et à l'union douanière l'instauration de politiques communes en matière agricole, monétaire et autre ainsi que le principe de la libre circulation des services, des personnes et des capitaux.

15. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 412.

- prévoir l'élimination progressive des droits (tarifs) et neutraliser ou réduire les obstacles non tarifaires au moyen de mesures conjointes[16];

- rendre les Canadiens plus prospères[17].

À noter que, si le traité de libre-échange avec les États-Unis est l'aboutissement ultime des recommandations de la Commission Macdonald ainsi que des diverses déclarations ministérielles, le rapport de ladite Commission évoque des étapes et des aménagements nécessaires.

Il prévoit la réalisation préalable de l'union économique canadienne ainsi que l'instauration de mécanismes de gestion de l'union économique et du traité de libre-échange en cours de négociation[18].

Le présent rapport, tout comme l'étude interne de référence, s'appuie sur les textes et déclarations qui, par leur substance ou par leur caractère officiel, fondent la démarche des gouvernements concernés et de leurs mandataires à la table de négociation.

---

16. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 412.

17. Ibid.

18. Ces sujets sont développés plus loin dans la présente étude ainsi que dans le Rapport Macdonald, vol. 1, p. 349, 350, 351, 352, 400, 401, 412, 421, 422, 423; vol. 3, p. 12, 13, 480, 490, 532, 533, 534.

3) Le rapport Macdonald[19]

Fondé lui-même sur plusieurs dizaines d'études, le rapport de la Commission Macdonald décrit abondamment la situation actuelle du Canada, les enjeux très variés liés à l'évolution des rapports économiques avec les États-Unis ainsi que le traité qu'il conviendrait de signer pour libéraliser les échanges. Le rapport décrit également les étapes à suivre et, en détail, les structures à mettre en place pour l'application ordinaire ou contentieuse du traité[20]. S'il est prévisible que le traité envisagé s'écartera çà et là des suggestions de détail que la Commission Macdonald rendait publiques en août 1985, le rapport reste la base d'analyse et le canevas de la démarche engagée. Plusieurs déclarations gouvernementales sont venues, depuis août 1985, reprendre les grands axes du rapport Macdonald pour y ajouter la dimension de l'action politique. Pour être précises, ces déclarations n'en restent pas moins de l'ordre des intentions et des demandes. En voici l'essentiel en quelques extraits qui ont trait directement ou indirectement à la politique linguistique.

---

19. Voir la note 2.

20. À ce sujet, voir la note 4d.

B. Les positions gouvernementales

1) La position gouvernementale canadienne

Après quelques déclarations générales sur la souveraineté culturelle du Canada, la position gouvernementale canadienne s'est révélée dans le rapport de M. James Kelleher, ministre du Commerce extérieur du Canada:

> [...] le gouvernement fédéral travailler[a] en étroite collaboration avec les provinces afin que leurs intérêts soient pris en compte dans toute négociation.[21]
>
> [...] notre souveraineté et notre culture [...] ne sont pas négociables.[22]

M. Kelleher a depuis été remplacé par Madame Pat Carney; cette dernière n'a toutefois pas modifié la position gouvernementale canadienne à cet égard.

---

21. Rapport Kelleher (voir la note 10), p. 77.

22. Ibid., p. 78.

2) La position des États-Unis

Elle est exprimée dans le rapport de M. Clayton Yeutter[23] et dans quelques indications données aux médias par le négociateur en chef, M. Peter Murphy.

M. Yeutter indique que les États-Unis souhaitent que soient levés les obstacles qui empêchent les biens et services des États-Unis d'accéder librement au marché canadien. Il demande même que cette libéralisation touche la politique canadienne de subvention, l'octroi des marchés publics et les droits de propriété intellectuelle. Pour sa part, M. Peter Murphy a constamment indiqué la réticence des États-Unis à exclure des négociations quelque secteur que ce soit; quand il s'agit d'exclure la langue ou la culture du champ de négociation, la délégation des États-Unis craint que le paramètre linguistique ou culturel soit le moyen détourné de politiques protectionnistes canadiennes[24].

---

23. Rapport Yeutter (voir la note 11), pp. 81-83.

24. "Trade Envoy Warns Canada", The Globe and Mail, Toronto, 7 mai 1986.

3) La position du gouvernement du Québec

Présentant la position gouvernementale en la matière, le ministre du Commerce extérieur du Québec[25], M. Pierre Macdonald, rappelait trois principes pertinents à l'objet du présent rapport:

> Le gouvernement du Québec ne fera aucun compromis quant à l'intégralité des lois, programmes et politiques qui, dans les domaines de la politique sociale, des communications et de la culture en général, contribuent à la spécificité de la société québécoise;
>
> La collaboration du Québec sera d'autant acquise et le succès d'autant assuré que les mécanismes de participation permettront au gouvernement du Québec de participer pleinement à l'élaboration des mandats qui seront donnés aux négociateurs canadiens et d'être informé en tout temps de l'évolution des négociations;
>
> Le gouvernement du Québec se réserve le droit, au moment de la conclusion du processus de négociation, d'en faire une évaluation ultime en fonction de nos intérêts fondamentaux et de donner ou non notre approbation. En effet, il ne saurait être question que des décisions soient prises sans l'accord du Québec lorsque les intérêts du Québec seront en cause.

Une fois l'éventuel traité ratifié commencera seulement l'expérience qui consiste à faire vivre les politiques et les législations canadiennes en compatibilité avec les normes du traité ou issues du traité.

---

25. "Le Québec et les négociations commerciales internationales" (voir la note 13), p. 4.

C. Les étapes du processus

Le projet porte en germe - on le verra plus en détail en seconde partie - des conséquences non seulement sur l'économie, sur la société mais aussi sur les institutions politiques, en limitant la capacité du Canada et des provinces de prendre des initiatives législatives ou administratives qui affecteraient directement ou indirectement les conditions de l'échange. Ces dernières seront désormais protégées à un niveau supérieur par un traité international. La démarche comportera quatre étapes: l'union économique canadienne, la négociation du traité, la conclusion du traité et, enfin, sa mise en oeuvre normale ou contentieuse. Il convient d'envisager ces quatre étapes en observant pour chacune d'elles le rôle que la province ou même que le Canada peuvent espérer y tenir, en gardant à l'esprit le destin de leurs compétences législatives et administratives en matière d'emploi des langues.

1) L'union économique canadienne

Le Canada est un État fédéral où les compétences législatives sont décentralisées, notamment dans le domaine économique. Les commissaires font d'ailleurs remarquer que les mesures non tarifaires affectant l'échange seraient plutôt le fait des provinces que du pouvoir central[26], ce qui

---

26. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 400: "[...] bon nombre de barrières non tarifaires négociées au cours de pourparlers devant mener à un régime de libre-échange bilatéral canado-américain sont clairement du ressort des provinces plutôt que de notre gouvernement fédéral."

les amène à affirmer qu'il faudrait transférer au gouvernement central les compétences dont se servent les provinces pour imposer ces mesures[27]. En fait, la politique économique canadienne est aux mains de plusieurs participants, c'est-à-dire 11 gouvernements. Il est donc compréhensible que, voulant aboutir à négocier de pays à pays des conditions communes de libre-échange, le Canada prenne la précaution d'homogénéiser chez lui les conditions de l'échange afin de se présenter à la table de négociation comme un partenaire homogène et prévisible. Les commissaires exposent donc, dans cet esprit, un projet d'union économique canadienne. Les mécanismes envisagés dans le rapport Macdonald ne seront peut-être pas retenus tels quels au terme du processus. Ces mécanismes sont néanmoins nécessaires quelle que soit leur forme, ainsi que le rappelle M. James Kelleher[28] en évoquant l'insuffisance des mécanismes actuellement en place pour résoudre les différends. Toutefois, le présent document ayant, par la force des choses, un aspect prospectif, les hypothèses avancées méritent d'être étudiées, ne serait-ce qu'à titre d'exemple,

---

27. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 400: "[...] un accord de ce genre pourrait [...] également renforcer les pouvoirs du gouvernement fédéral par rapport à ceux des provinces." Et, p. 401: "Un accord de libre-échange obligerait les provinces à abandonner une partie de leur liberté en ce qui concerne l'utilisation des politiques portant sur les barrières non tarifaires. Cette contrainte les priverait sans doute d'une partie de leur champ de manoeuvre politique et gouvernementale. [...] Il est concevable, qu'à long terme, un accord de libre-échange réduise le pouvoir des provinces par rapport à celui du gouvernement fédéral et par rapport au marché."

28. Rapport Kelleher (voir la note 10).

d'autant que les déclarations gouvernementales faites depuis la publication du rapport Macdonald n'ont abordé que de façon incidente et parcellaire la question des mécanismes de mise en oeuvre de l'éventuel traité.

Quelle que soit la formule adoptée à cet égard, il est hautement probable que le mandat de mettre en oeuvre le traité conduira à donner aux entités créées des structures et des attitudes dont on peut déjà deviner les grands traits:

- Le Canada devra organiser son propre marché intérieur ce qui suppose des mécanismes de gestion ordinaire et contentieuse.
- Le Canada et les États-Unis devront se donner des instruments politiques et administratifs voués à la gestion ordinaire et contentieuse du traité.

Les propositions détaillées de structures et de mandat que propose le rapport Macdonald sont à cet égard un exemple intéressant de ce que peuvent imaginer un groupe d'experts chargés de suggérer des instruments d'application pour un tel traité. Il convient de les apprécier en tenant compte du poids du Québec dans ce processus pour veiller à ses intérêts linguistiques[29].

---

29. Le poids du Québec est l'une des préoccupations exprimées par M. Pierre Macdonald dans sa déclaration du 4 juin 1986 (voir la note 13).

> L'union économique [du Canada] suppose l'élimination des barrières internes [...]. [...] les gouvernements devront s'entendre initialement sur un code de bonne conduite économique.[30]

> Le code de bonne conduite vise notamment à:
>
> - la réduction des obstacles à l'allocation des capitaux, de la main-d'oeuvre, des biens et des services à travers le Canada;
>
> - la non-discrimination contre les personnes (individus et organisations) sur la base de la province de résidence; [...].[31]

> Responsabilité des membres de l'union économique:
>
> Il incombera à l'autorité créant un obstacle de démontrer qu'il [sic] n'enfreint pas le code.[32]

Il ne s'agit pas là de permettre à une province de faire dérogation en donnant justification mais simplement de préciser le fardeau de la preuve. Les provinces ne pourraient pas alléguer des impératifs, culturels ou linguistiques par exemple, pour se soustraire partiellement à la portée de ce code et protéger ainsi l'emploi de la langue française dans le commerce contre les effets de la disproportion des marchés.

Le projet Macdonald prévoit que le Conseil des 11 Premiers ministres du Canada crée un conseil des ministres du développement économique qui

---

30. Rapport Macdonald, vol. 3, p. 532.

31. Ibid.

32. Ibid., p. 533.

élaborera le code de bonne conduite[33], demandera aux provinces de lui soumettre les cas de barrières imposées par d'autres provinces, entendra les justifications de ces dernières[34], et fera étudier les barrières et leurs justifications par une commission fédérale-provinciale qui lui en fera rapport[35]. Le Conseil prendra ensuite les mesures correctives appropriées[36]. La commission fédérale-provinciale envisagée aurait une mission considérable:

> Si un tel code avait un jour force de loi, la Commission deviendrait un organisme de réglementation qui régirait alors les gouvernements.[37]

Le poids du Québec et de sa spécificité linguistique n'est virtuellement plus, à ce stade, une question pertinente. En effet, il n'aurait d'autre choix que de se conformer au code ainsi qu'à la réglementation de la commission administrative ainsi mise en place. Comment alors pourrait-il

---

33. Rapport Macdonald, vol. 3, p. 533.

34. Ibid.

35. Ibid.

36. Ibid., p. 534.

37. Ibid.

faire valoir ses mesures législatives de protection culturelle et linguistique face à l'argument selon lequel elles constitueraient çà ou là des barrières économiques? Ce type de mécanisme est, on le voit, incompatible avec la position gouvernementale québécoise qui veut que "le gouvernement du Québec ne fera aucun compromis quant à l'intégralité des lois, programmes et politiques qui, dans les domaines de la politique sociale, des communications et de la culture en général, contribuent à la spécificité de la société québécoise"[38].

2) La négociation du traité de libre-échange Canada-États-Unis

Quelques points méritent d'être abordés pour éclairer la présente analyse.

En premier lieu, il convient de constater que la marge de manoeuvre du Québec pour la sauvegarde de ses intérêts essentiels en matière de langue et de culture se restreint une première fois lorsqu'elle devient objet de négociation en vue de l'union économique canadienne. Les provinces et le gouvernement fédéral devront s'entendre sur un cadre normatif de comportement économique que le rapport Macdonald a décrit comme un code de bonne conduite. Dès lors, il est évident qu'une marge de sauvegarde du Québec au sein de ce code devra recevoir l'assentiment d'au moins une majorité de provinces, selon la formule de prise de décision qui serait

---

38. "Le Québec et les négociations commerciales internationales" (voir la note 13), p. 4.

adoptée. Dans l'hypothèse favorable où le Québec pourrait faire inscrire dans ce code une latitude qui permettrait au législateur et au gouvernement de continuer à légiférer et à réglementer pour la promotion de la langue et de la culture sans encourir le reproche de faire des restrictions non tarifaires[39], on n'est pas pour autant parvenu au libre-échange avec les États-Unis.

En second lieu, dans l'hypothèse favorable évoquée ci-dessus, rien ne garantit qu'une clause de sauvegarde qu'obtiendrait ainsi le Québec serait acceptable pour les États-Unis et ce, pour deux raisons:

- Il est encore loin d'être sûr que nos voisins du Sud accepteront d'exclure un domaine donné du champ des négociations. Les déclarations politiques diverses à ce sujet n'ont pas encore pu apporter de certitude sur ce qui sera finalement négociable ou pas. Sans doute faudra-t-il attendre le rapport d'étape du négociateur canadien (novembre 1986) et les décisions gouvernementales qui s'ensuivront. Toutefois, connaissant la contiguïté de la langue et du reste des activités humaines et sociales, notamment les activités économiques, on peut prévoir l'argument selon lequel l'impératif linguistique est virtuellement un cheval de Troie cachant d'autres intérêts[40].

---

39. Ce que n'envisage pas le rapport Macdonald.

40. Voir la note 24.

- Le partenaire du Sud serait-il disposé à envisager une clause de sauvegarde pour les intérêts linguistiques et culturels du Canada, que la portée de cette clause serait extrêmement difficile à définir et serait probablement incertaine. Il est facile d'imaginer le débat entre deux conceptions de cette clause: une conception restrictive qui cantonnerait la protection de la langue à un minimum plutôt symbolique (langue de l'État et de l'étiquetage), et une conception large selon laquelle le législateur québécois conserverait compétence non seulement sur ce qui est linguistique par nature mais aussi sur ce qui peut avoir une simple incidence linguistique. On devine qu'il sera difficile de convaincre un industriel ou un négociateur qu'il va de soi d'interdire l'accès au marché à des biens ou services qui ne seraient pas conformes aux normes linguistiques.

Une solution à ce problème serait, en première analyse, de rappeler aux intervenants le fait que, dans le domaine industriel par exemple, il n'est plus question depuis longtemps de contester l'intérêt ni les contraintes de la normalisation des produits et que la norme juridique qui impose une langue n'est pas moins légitime ni moins pratique que celle qui impose des fiches à trois branches pour certains appareils électriques. Cette analogie se heurte néanmoins à une limite pratique: si les pays participant à une dynamique de libre-échange ont un intérêt à s'entendre sur la normalisation des produits, peut-on envisager que la norme d'emploi des langues soit

déterminée conjointement comme c'est le cas pour les accords de normalisation industrielle? Laissé à la discrétion d'un seul des partenaires, en l'occurrence le Canada[41], ce pouvoir pourrait apparaître comme l'instrument d'un protectionnisme potentiel.

- Un dernier point, enfin, concerne le rôle que le Québec peut avoir dans la détermination des conditions du traité. Le rôle du gouvernement fédéral semble s'imposer de lui-même et on imagine mal que le négociateur canadien agisse en vertu de 11 mandats ni qu'il doive rendre compte à 11 parlements. La dynamique de ces négociations conduit donc à une position canadienne unanime sur l'objet et la portée des négociations ou, à défaut, à une position majoritaire s'imposant à une minorité de provinces qui, sur ce sujet, se limiterait probablement au Québec.

La première option ne semble pas avoir été tout à fait réalisée[42]; la seconde est-elle envisageable pour le Québec, compte tenu de ses

---

41. Le Québec ne serait pas formellement signataire de l'éventuel accord.

42. À ce sujet, les déclarations politiques du gouvernement du Canada et de celui du Québec concordent. M. Kelleher a indiqué dans son rapport (p. 77) que son gouvernement "travaillerait en étroite collaboration avec les provinces afin que leurs intérêts soient pris en compte dans toute négociation". M. Macdonald, ministre du Commerce extérieur du Québec, indiquait dans sa déclaration du 4 juin 1986 (voir la note 13): "La collaboration du Québec sera d'autant acquise et le succès d'autant assuré que les mécanismes de participation permettront au gouvernement du Québec de participer pleinement à l'élaboration des mandats qui seront donnés aux négociateurs canadiens et d'être informé en tout temps de l'évolution des négociations."

contraintes linguistiques? Rappelons que les commissaires, dans leur rapport, indiquent qu'au terme du processus d'élaboration, il faudra "garantir l'accord par les lois nationales et prévoir la participation des provinces et des États".[43]

Le mécanisme d'adoption ou de réception prévu pour le traité rappelle celui de la constitution canadienne tel qu'il est établi depuis 1982[44]:

> [...] les articles du traité qui imposeraient des obligations aux provinces entreraient en vigueur à travers le Canada lorsque les deux tiers des législatures provinciales, représentant au moins la moitié de la population du Canada, auront voté des résolutions en faveur du traité.[45]

Cette procédure garantirait-elle au Québec qu'il ne s'opposera pas seul, donc vainement, à un passage du traité au nom de la sauvegarde de ses pouvoirs linguistiques? Comment, dans ces conditions, alors que tout serait sur la table de négociation, garantir les intérêts linguistiques et culturels du Québec? Quel est le poids politique de la province dans ce processus? Dans un autre ordre d'idée, quel peut être le rôle de la province dans la modification ou dans l'adaptation du traité lui-même ou de sa réglementation? Une chose est claire à cet égard: l'initiative et la compétence dans ce domaine appartiennent aux États signataires. Le

---

43. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 412.

44. Loi constitutionnelle de 1982, Partie V, art. 38.

45. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 422.

Québec n'est pas pressenti pour ce rôle qu'exercerait probablement seul le gouvernement fédéral du Canada.

3) Le traité

Il suffit de dire ici que, se situant au niveau du droit international conventionnel, un traité de libre-échange avec les États-Unis serait - rappelons-le - reçu avec prééminence[46] en droit interne, que ce traité soit simplement ratifié ou qu'il soit repris dans chaque État sous forme d'une loi nationale, comme le suggère le rapport Macdonald[47]. Ce type de norme connaît une priorité et une rigidité dont il faut peser, avant de s'engager, toutes les conséquences. Priorité, puisque l'État signataire ne peut laisser subsister ou naître dans son ordre juridique interne des normes et règles qui seraient incompatibles avec ses engagements internationaux. Rigidité, puisque, pour modifier aux fins du droit interne les règles reçues du traité, il faut envisager de modifier le traité lui-même, ce qui appellerait deux démarches complexes: un consensus canadien puis une négociation avec le partenaire au traité. Ces contraintes indiquent l'importance de bien cerner, à l'avance, la portée du traité sur les domaines relevant des compétences politiques de la province, notamment la langue.

---

46. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 349.

47. Ibid., p. 412.

Un dernier point relatif au traité concerne son champ d'application. En principe, le rapport Macdonald, seul document d'importance sur cette question, limite le champ aux biens. Pourtant, à quelques reprises, le rapport déborde des seuls biens pour parler de "biens et services"[48] ou pour évoquer la "circulation du capital à participation"[49]. Chose tout aussi importante à noter, les commissaires sont clairs à cet égard lorsqu'ils parlent de l'union économique canadienne: elle englobe "la libre circulation du travail, des moyens de production et des services", étant sans doute entendu que la libre circulation des biens serait déjà réalisée. Les biens, les services et les personnes étant visés, on comprendra que l'étiquetage et la présentation des produits ne sont plus seuls en cause. On vient alors en effet de mettre en jeu la langue du travail, les exigences linguistiques adressées aux prestateurs de services professionnels et même la langue d'enseignement aux enfants desdites personnes. Il convient de noter qu'indépendamment d'un projet Canada-États-Unis, le principe de libre circulation des personnes, biens et services au sein de l'union canadienne ne permettrait pas au Québec d'édicter de norme linguistique qui gênerait la circulation des biens et services ou la circulation et l'établissement des travailleurs. Le traité de libre-échange ne pourrait qu'augmenter ces contraintes en y ajoutant un contrôle international où le Canada ne serait pas assuré d'avoir le dernier mot.

---

48. Rapport Macdonald, vol. 1, pp. 336-337 et 421; vol. 3, p. 480.

49. Ibid., vol. 3, p. 490.

C'est pourquoi il est opportun de regarder de plus près les mécanismes qui auraient à trancher des questions telles: les normes linguistiques affectant tel produit ou tel secteur d'activité sont-elles une restriction au commerce? constituent-elles directement ou indirectement l'instrument d'un protectionnisme purement économique?

Il convient de savoir qui aurait à connaître de ces questions dès lors qu'elles seraient litigieuses. Comment le Québec et le Canada pourront-ils faire valoir leur point de vue et quels sont les précédents qui peuvent nous éclairer sur ce type de dynamique?

4) La mise en oeuvre ordinaire et contentieuse du traité prévu par la Commission Macdonald

Encore une fois, les mécanismes décrits ou analysés ici le sont de façon hypothétique, le traité n'étant pas encore connu. Néanmoins, tout porte à croire que, quelle que soit la teneur du traité, trois fonctions resteront essentielles: l'élaboration et la modification du traité (niveau politique); la mise en oeuvre (niveau administratif); l'application contentieuse du traité (niveau politique et quasi judiciaire).

Les suggestions de structure du rapport Macdonald à cet égard ne seront sans doute pas reprises dans la forme proposée. Toutefois, ce sont les plus élaborées parmi celles qui ont été jusqu'ici rendues publiques et constituent à ce titre une illustration utile aux fins de la présente analyse.

Ainsi, lorsque dans les considérations qui suivent on évoque les structures suggérées par le rapport Macdonald, il convient de se rappeler que les trois fonctions mentionnées plus haut devront, quels que soient les mécanismes, être assurées par des entités dont le mandat soulèverait sensiblement les mêmes questions.

Les mécanismes suggérés

Indiquons d'emblée que, si le rapport prévoit que le traité serait garanti par des lois nationales, la Commission Macdonald écarte la possibilité du recours judiciaire direct aux tribunaux administratifs nationaux. Le mécanisme envisagé tient en deux phases : la phase politique et la phase contentieuse. Après avoir prévu qu'une conciliation serait tentée par un conseil "composé d'experts non gouvernementaux"[50], les commissaires suggèrent un traitement politique et un traitement contentieux.

La brève description qui suit permet également de révéler les structures politiques et administratives de gestion que la Commission Macdonald a envisagées pour l'accord éventuel. Il convient encore une fois de considérer cette hypothèse de structure en ayant à l'esprit ce que le Québec peut y faire valoir au nom de ses impératifs de sauvegarde de la langue française.

- La phase politique échoit à un comité de personnalités nationales, canadiennes et américaines de niveau ministériel, chargé de la mise en application des obligations du traité[51]. C'est à ce comité qu'il revient de trancher ce qui n'a pu être réglé par la conciliation.

---

50. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 351.

51. Ibid., p. 350.

- La phase administrative et réglementaire revient à un organisme de soutien (Commission conjointe canado-américaine, C.C.C.A.) qui contrôle les barrières non tarifaires et autres restrictions au commerce bilatéral[52] et instruit les litiges relatifs à l'interprétation et à l'application du traité[53]. Elle s'intéresserait notamment au commerce déloyal, aux clauses de sauvegarde et au respect de "codes nationaux fort détaillés"[54]. Se substituant même aux tribunaux nationaux, elle rendrait des décisions[55], lesquelles seraient susceptibles d'appel devant le comité ministériel[56]. Conçue comme un organe non doté de la supranationalité[57], la C.C.C.A. a néanmoins, dans le contexte du rapport Macdonald, une envergure qui fait penser qu'elle aurait une influence déterminante sur la mise en oeuvre du traité. Cet aspect amène à nouveau à s'interroger sur l'accès du Québec à ce palier d'autorité pour y plaider la

---

52. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 350.

53. Ibid., p. 421.

54. Ibid., pp. 421-422.

55. Ibid., pp. 421-422.

56. Ibid., p. 351. Nous tenons pour probable que ce que le rapport Macdonald décrit et désigne comme Conseil consultatif aux pages 351 et suivantes est bien ce qu'il baptise C.C.C.A. dans ses conclusions, notamment aux pages 421, 422 et 423.

57. Ibid., p. 350.

légitimité d'une dérogation pour cause linguistique[58]. Ainsi constituée, cette entité ne va-t-elle pas engendrer ou alimenter la dynamique d'intégration institutionnelle ou juridique que portent les traités de libre-échange ou d'union douanière?

- La phase d'arbitrage

> [...] il semble [...] souhaitable de créer un tribunal d'arbitrage permanent pour résoudre les litiges survenant dans l'interprétation de l'accord proposé. Le recours à l'arbitrage obligatoire, comme solution de dernière instance, [...] renforcerait la stabilité et le caractère prévisible du libre-échange nord-américain.[59]

Les commissaires proposent un banc de cinq membres: deux Canadiens, deux Américains et un membre neutre, les décisions se prenant à la majorité simple[60].

---

58. La participation des provinces au règlement des litiges qui les concernent constitue un élément important dans ce processus. Le fait qu'il s'agisse d'un traité international ne diminue en rien l'intérêt que peuvent avoir les provinces à prolonger l'exercice de leurs pouvoirs souverains ou exclusifs en intervenant elles-mêmes devant les instances d'arbitrage du traité.

59. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 351.

60. Ibid., p. 352.

La Commission Macdonald prévoit que les recours - contraignants - à ce tribunal d'arbitrage seraient rares[61]. Pourtant, en ce qui concerne les domaines linguistique et culturel au Québec, la conciliation et la négociation administratives n'auront de succès que si les interlocuteurs du Québec dans ces deux phases sont conscients de ce que représentent l'emploi des langues et la vie culturelle. Ils devront notamment avoir connaissance de la dimension politique que peuvent prendre au Québec la question linguistique et la spécificité culturelle.

Les hypothèses avancées par la Commission Macdonald quant aux structures à mettre en place pour la gestion de l'accord présentent un appareil fort et dont seule l'absence de supranationalité de la C.C.C.A. le distingue vraiment de celui qui gère l'Europe communautaire : Conseil (politique), Commission (exécutif, contentieux et réglementation), tribune d'arbitrage (contentieux judiciaire). Ce parallèle amène quelques brèves remarques. En premier lieu, la bonne application d'un traité de cette envergure porte à se doter d'un système décisionnel de haut niveau, d'un exécutif fort et d'un mécanisme de traitement des litiges. En second lieu, l'importance du traité, l'autorité conférée aux entités créées ainsi que le

61. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 352.

pôle de compétence qu'elles finissent par devenir font de la structure de gestion un point de passage obligé pour les agents économiques et autres. En effet, les règles du traité, la réglementation qui en découle, la politique administrative et la jurisprudence arbitrale qui apparaissent du fait du traité constituent des paramètres incontournables non seulement pour les responsables de la politique économique, fiscale et commerciale mais aussi pour ceux qui administrent un secteur qui toucherait, même accessoirement, aux conditions de l'échange. C'est le cas du secteur de l'aménagement linguistique.

Comment le Québec peut-il se faire entendre au sein des structures de gestion, quelles qu'elles soient, d'un traité de ce type? Plus précisément, par quel canal peut-il non seulement faire adopter mais encore faire maintenir une clause de sauvegarde linguistique parmi un ensemble de règles ayant pour commun dénominateur la priorité économique et qui visent exclusivement à construire et à maintenir un marché "lisse", libre de tout obstacle à l'échange?

Pour schématiser, deux dynamiques seraient alors en présence : celle de l'appareil d'application du traité dont rien ne peut garantir qu'il serait réceptif à des priorités autres que celles du traité; celle des provinces, États ou groupes de pression qui chercheront à faire valoir leurs propres priorités nationales, régionales ou autres, par exemple dans le domaine de la survie et de la promotion de la langue française.

Ces préoccupations, déjà exprimées par des études antérieures du Conseil de la langue française, font l'objet de mention dans les déclarations gouvernementales précitées[62]. Toutefois, aucune de ces déclarations ne fait état d'ententes précises ni prévisibles de nature à parer aux inconvénients évoqués.

---

62. Rapports Kelleher et Yeutter (voir les notes 10 et 11), et déclaration du Ministre du Commerce extérieur du Québec, 4 juin 1986 (voir la note 13).

II. Impacts potentiels du processus sur les compétences du Québec en matière d'emploi des langues

Les pages qui précèdent visaient à mettre en perspective les tenants et aboutissants des négociations entreprises dans le droit fil du rapport Macdonald pour pouvoir dégager par la suite les impacts du traité éventuel sur la capacité du Québec de maintenir, créer ou modifier les mesures législatives ou autres visant à garantir la survie et la promotion de la langue française.

A. Hypothèses de conflit entre droit linguistique et droit économique

Pour des raisons d'opportunité évidente, le présent document s'abstiendra d'énumérer en détail des hypothèses ou des pronostics sur la fragilité de dispositions précises du droit existant face aux contraintes supérieures que comportera probablement le traité en projet. Il suffira de s'interroger à la lumière des pages qui précèdent sur la compatibilité des grands axes de l'action de l'État en matière linguistique avec les principes du traité en s'appuyant, à titre d'exemple, sur quelques cas fictifs. Avant d'y procéder, il convient de constater que l'état du droit issu du traité sera largement déterminé, pour les domaines qui nous concernent, par interprétation.

Il est clair qu'un instrument juridique conventionnel de cette nature ne ne peut en sa lettre décrire par le menu chacun des comportements économiques qui, en principe ou en situation, pourraient constituer un obstacle au commerce, une pratique restrictive, une barrière tarifaire ou non tarifaire. Il est inévitable qu'en dehors de situations claires- qui ne viennent normalement pas en arbitrage ou en jugement -, il sera le plus souvent nécessaire d'apprécier la situation incriminée à la lumière de l'esprit du traité, de l'effet réel du comportement dénoncé ou encore des motifs réels de l'agent économique mis en cause. Le fait de bloquer en douane des biens importés parce qu'ils ne se conforment pas aux exigences linguistiques

a) constitue-t-il de fait une barrière commerciale?

b) a-t-il pour origine une intention d'utiliser une législation linguistique à seule fin de protéger les producteurs nationaux?

c) constitue-t-il une violation du traité?

Autant de questions qui relèvent plus de l'interprétation que de la vérification de seuls faits objectifs.

Par ailleurs, si le traité nécessite çà et là une interprétation, les agissements économiques contestés devront être, comme on vient de le voir, appréciés en circonstances. Y a-t-il ou non barrière non tarifaire, restriction quantitative ou autre mesure gênant l'échange? C'est bien là que commencent les craintes car, avant même que des négociations

soient entreprises, la Commission Macdonald a énoncé dans son rapport l'aveu de quelques péchés majeurs contre le libre-échange.

Le rapport indique la nécessité d'une quasi-mise en tutelle des provinces par le gouvernement fédéral du fait qu'elles seraient responsables de nombre de barrières tarifaires. Ce faisant, la Commission Macdonald va plus loin que mettre en cause les provinces: elle désigne le Canada, ensemble de provinces, comme responsable d'entrave à la libre circulation des biens.

> [...] bon nombre de barrières non tarifaires négociées au cours de pourparlers devant mener à un régime de libre-échange bilatéral canado-américain sont clairement du ressort des provinces, plutôt que de notre gouvernement fédéral. Ces barrières non tarifaires sont donc le reflet des politiques provinciales plutôt que fédérales.[63]
>
> Plus loin :
>
> Un accord de libre-échange obligerait les provinces à abandonner une partie de leur liberté en ce qui concerne l'utilisation des politiques portant sur les barrières non tarifaires. Cette contrainte les priverait sans doute d'une partie de leur champ de manoeuvre politique et gouvernementale. [...] Il est concevable, qu'à long terme, un accord de libre-échange réduise le pouvoir des provinces par rapport à celui du gouvernement fédéral et par rapport au marché.[64]

Ainsi, le Québec devrait se dessaisir de pouvoirs au profit du gouvernement fédéral qui, du fait du traité, abandonnerait à son tour un peu de

---

63. Rapport Macdonald, vol. 1, pp. 400-401.

64. Ibid., p. 401.

sa latitude dans les domaines concernés. Ce transfert pourrait-il viser les pouvoirs du Québec en matière de langue? Le rapport Macdonald ne laisse que peu de doutes à ce sujet. Les déclarations et assurances publiées depuis n'ont pas le caractère stable, unanime et précis qui permettrait de lever ces doutes. Elles donnent l'indication de volontés politiques qui restent à accorder puis à consigner dans une convention constitutionnelle canadienne et, en fin de parcours, dans le traité envisagé avec les États-Unis.

En effet, tout au début de ce document, on indiquait que les politiques linguistiques, entre autres, pouvaient être facteurs de distorsion pour les marchés:

> En ce qui a trait aux politiques linguistiques, il a fallu débourser des centaines de millions de dollars pour promouvoir l'utilisation des langues dans les écoles, dans les bureaucraties gouvernementales et, surtout au Québec, dans l'économie. Même si ces politiques puisent souvent leur élan initial dans les réalités non économiques comme la race, l'ethnie, la langue et le sexe, elles peuvent comporter des conséquences majeures pour le fonctionnement des marchés.[65]

Le cadre officiel d'une commission royale d'enquête donne un poids considérable aux constats ainsi dressés. Ces assertions relatives à l'influence de politiques provinciales, notamment linguistiques, sur les conditions de l'échange économique ne sont-elles pas de nature à désigner d'emblée ces politiques comme contraires aux principes du libre-échange? Il aurait fallu circonscrire plus précisément l'impact de ces politiques sur les conditions de l'échange afin de situer le problème dans des proportions exactes. Comment ces politiques affectent-elles le fonctionnement des marchés? S'agit-il de la francisation des entreprises, des règles canadiennes et québécoises régissant l'étiquetage, de la langue des organismes professionnels ou encore de la langue de l'enseignement? On peut anticiper des difficultés lorsque les négociateurs actuellement à l'oeuvre entreprendront de localiser, au sein de chaque pays, l'origine des barrières, tarifaires, non tarifaires ou autres. Cette réputation faite aux provinces les exposera à voir leurs pouvoirs, notamment linguistiques, encadrés de façon rigoureuse par les dispositions du traité. Dans l'hypothèse favorable de l'inclusion au traité d'une clause de

---

65. Rapport Macdonald, vol. 1, pp. 12-13. C'est nous qui soulignons.

sauvegarde linguistique pour la langue française, il faut s'attendre à ce que cette clause soit d'autant plus surveillée par les entités d'application du traité que la politique linguistique aura été identifiée, au Canada même, comme source de "conséquences majeures pour le fonctionnement des marchés".

Le rôle du Québec

Les projets d'union économique et de libre-échange amènent donc à deux perspectives concordantes en matière de jouissance par le Québec des pouvoirs qu'il a exercés, quel que soit le parti au pouvoir, pour défendre et promouvoir la langue française. En effet, la réalisation de l'union économique canadienne, préalable naturel à la mise en place d'un traité Canada-États-Unis, mènera le Canada à faire prévaloir chez lui la liberté de circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux, sur tout ce qui pourrait la restreindre. À ce stade déjà, il faut prévoir que la législation et la politique linguistiques du Québec pourraient être mises en cause devant une entité d'envergure fédérale dès lors qu'on les dénoncerait comme une atteinte directe ou indirecte à cette liberté. Le Québec resterait sans doute un interlocuteur admis à plaider sa cause, mais la décision serait prise au niveau de l'entité canadienne de surveillance.

Un peu plus tard, dans le cadre du libre-échange avec les États-Unis, la législation et la politique linguistiques du Québec pourraient de nouveau être mises en cause pour les mêmes raisons. Cette fois, lié par la décision de l'entité canado-américaine compétente (C.C.C.A.), le Québec n'aurait pas voix au chapitre pour plaider lui-même sa cause, les interlocuteurs étant exclusivement les gouvernements fédéraux des États-Unis et du Canada.

Ainsi, pour prendre à titre d'illustration quelques domaines visés, il suffirait qu'une des règles législatives relatives à la langue du travail, à la langue de l'enseignement, à la langue du commerce et des affaires ou à celle des organismes parapublics soit considérée dans quelques cas comme une restriction à la libre circulation des biens, des services et des personnes pour qu'elle soit déclarée contraire au traité et virtuellement inopérante pour cause d'invalidité. N'y a-t-il pas lieu de prévoir par exemple que telle clause linguistique relative à la politique d'embauche ou de promotion serait considérée comme restreignant la liberté de circulation des personnes au Québec parce qu'elle exigerait des personnes venant de l'extérieur du Québec une "connaissance appropriée"[66] du français (alors que l'exigence de la connaissance de l'anglais au Québec même resterait valide en ce qu'elle ne restreint pas la liberté de circulation interprovinciale ou transfrontalière)?

---

66. Charte de la langue française, L.R.Q., 1977, c. C-11, art. 35 et 141 entre autres.

Ne faut-il pas s'attendre à ce que les règles d'accès à l'école anglaise[67] soient un jour contestées comme dissuadant des cadres ou professionnels des États-Unis de venir, que ce soit ou non à la demande de leur entreprise, s'installer au Québec afin d'y travailler au sein d'une filiale?

Que se passerait-il si des personnes déclinaient les propositions de leurs entreprises en invoquant le fait que leurs conjoints, ingénieurs, médecins ou infirmiers, refusent de les suivre, ne pouvant trouver de poste au Québec du fait qu'ils ne satisfont pas aux exigences linguistiques relatives aux membres des ordres professionnels?

Que se passerait-il si une société de services dont la renommée et le produit sont identifiés par sa dénomination sociale américaine ne pouvait donner à une filiale acquise au Québec la même dénomination anglaise simplement suivie de "Canada"?

Que se passerait-il si quelqu'un invoquait le fait que, dans le domaine des appels d'offres gouvernementales, par exemple, les entreprises américaines sont désavantagées du fait qu'elles doivent préparer à grands frais des devis et autres documents en français, avec les délais et coûts que cela comporte?

---

67. Charte canadienne des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982, art. 23.

Que se passera-t-il si une des conditions expresses ou pratiques d'obtention des marchés publics, qui est de pouvoir faire les démarches dans la langue de l'État, c'est-à-dire le français, est perçue comme un handicap objectif pour les entreprises des États-Unis ou même des autres provinces canadiennes?

On pourrait multiplier ainsi longtemps les questions. Toutefois, elles ne peuvent revêtir l'aspect de cas précis puisque l'on ne connaît pas encore précisément, et pour cause, la teneur du traité en gestation.

Autant de questions qui seront tranchées ailleurs qu'au Québec. Elles seront réglées à Ottawa si elles sont soulevées dans le cadre de l'union économique canadienne. Évoquées dans le cadre du libre-échange Canada-États-Unis, elles seront tranchées entre Ottawa et Washington sans que le Québec puisse invoquer un quelconque droit constitutionnel ou conventionnel de plaider lui-même sa cause. Le destin de ces règles échapperait donc virtuellement à l'Assemblée nationale du Québec.

Ne connaissant pas encore la teneur du traité, il serait difficile sinon inutile de confronter chacune des dispositions de la Charte de la langue française aux multiples hypothèses qu'on peut formuler quant au contenu du traité.

Il est néanmoins possible de croire, au vu des précédents en la matière, qu'un accord de ce genre aura un impact substantiel, tant sur le droit existant que sur la capacité de l'Assemblée nationale de maintenir, de modifier ou de renforcer, dans l'avenir, les mesures législatives de sauvegarde et de promotion de la langue française au Québec. Faut-il attendre de connaître le traité pour en évaluer l'impact et prendre les initiatives appropriées? Il serait sans doute trop tard. Il convient que le Québec surveille l'avancement des travaux d'élaboration du traité et intervienne auprès des autorités compétentes pour leur exprimer ses demandes quant à la protection de l'intégrité de ses pouvoirs linguistiques. C'est d'ailleurs ce que font dans une optique plus large diverses instances gouvernementales québécoises, notamment le "comité Warren". Un observateur du gouvernement du Québec a été délégué et le Premier ministre du Canada s'est engagé à réunir les Premiers ministres des provinces pour les informer de l'état des négociations.

Que faire pour que la province n'ait pas à négocier les conditions de sa spécificité avec des partenaires dont les intérêts sont différents? Que faire pour qu'en principe, les lois de l'Assemblée nationale du Québec ne soient pas limitées ni mises en échec lors d'un processus d'arbitrage international[68] où la province ne serait pas assurée de pouvoir se représenter elle-même, n'étant pas partie au traité?

---

68. Voir la note 4d.

B. L'expérience européenne

L'expérience européenne nous indique en effet assez clairement que des entités créées par un traité pour appliquer celui-ci, le font avec, comme préoccupation quasi exclusive, les priorités du traité: celui qui constitue la Communauté économique européenne[69] étant orienté vers l'édification d'un marché commun, on constate que l'évocation par la France d'une législation linguistique nationale ne suffit pas à convaincre le puissant exécutif que constitue la Commission des Communautés européennes.

Recevant des plaintes, la Commission peut envoyer aux gouvernements des États membres des mises en demeure de redresser, sur leur territoire, les situations contraires au droit communautaire. Aussi, pour prendre deux exemples d'ordre linguistique, la Commission a délivré en 1985 deux mises en demeure qui, avec un peu d'imagination, pourraient laisser prévoir ici des situations analogues.

- L'affaire ISMUNIT

La Commission des Communautés européennes a été saisie d'une plainte par le laboratoire italien ISMUNIT, fabricant de réactifs de laboratoire, plainte selon laquelle son client avait reçu du Laboratoire

69. Traité de Rome, 25 mars 1957.

national de la Santé (France), une lettre exigeant que les mentions techniques et l'étiquetage concernant ces réactifs fussent rédigés en français. Le laboratoire italien a fait valoir auprès de la Commission des Communautés européennes que, même en Italie, son étiquetage est unilingue anglais. La Commission a statué en faveur du plaignant italien en décidant que les utilisateurs français de ces produits étaient, de par leur formation, censés connaître l'anglais et que l'exigence du laboratoire français était donc excessive et gênait le commerce.[70]

- L'affaire France Quick

La société française France Quick a été condamnée par un tribunal français[71], en vertu de la loi du 31 décembre 1975, pour avoir employé, dans les menus de ses restaurants, des expressions telles "big-cheese", "fishburger", "coffee-drink", "milk-shakes", sans équivalents français. La Commission des Communautés européennes, remarquant que la description du produit était, elle, de nature à renseigner le lecteur du menu sur sa nature exacte, est intervenue pour faire valoir que le jugement du tribunal était excessif et

---

70. Commission des Communautés européennes, SG (85) D/11505 du 6.IX.1985. Le Laboratoire national de la Santé a depuis indiqué qu'il accepte l'étiquetage anglais.

71. Tribunal de grande instance de Pantin (France), jugement du 14 février 1984.

était "susceptible de constituer une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative dans la mesure où l'obligation de l'emploi du français constitue un coût économique supplémentaire pour les opérations d'importation".[72]

Ces deux exemples ne décrivent pas toute l'expérience du contact entre législation linguistique nationale et droit international économique en Europe mais illustrent de façon pertinente le problème de règles qui établissent une priorité - l'économie - sur toute autre considération, notamment le destin des langues.

---

72. Commission des Communautés européennes, SG (85) 8781 du 8.VII.1985 et SG (85) 9123 du 17.VII.1985. La Cour d'appel de Paris avait infirmé le jugement de première instance le 14 décembre 1984 en se fondant, quant à elle, sur le fait que "dans le dépliant remis à chaque consommateur, chacun de ces mots désigne un plat ou une boisson représenté par un dessin et sous lequel figure, outre le prix du produit, la composition très précise dudit produit [...] qu'il est, dès lors, évident que, si chacun des produits offerts aux clients est désigné par des noms plus ou moins fantaisistes à consonance étrangère, il n'en demeure pas moins que le consommateur est parfaitement et complètement informé de la nature dudit produit par un commentaire entièrement rédigé en langue française". La décision de la Cour d'appel fait l'objet d'un pourvoi en cassation. Toutefois, quelle que soit la décision prochaine de la Cour de cassation, il convient de remarquer qu'il s'agit d'un tribunal national et que ses décisions ne peuvent en principe exempter le pays concerné de ses obligations résultant du Traité de Rome. Cette décision n'aurait donc pas pour effet d'écarter l'objection de la Commission des Communautés européennes que cette dernière a formulée sous forme d'une lettre de mise en demeure adressée au gouvernement français en juillet 1985. La société a néanmoins été condamnée pour les mêmes motifs en 1984 par le tribunal de grande instance de Rouen, sur une action du ministère public agissant sur procès-verbal de la Direction de la répression des fraudes. Il n'y a pas eu appel de cette autre condamnation qui devient donc définitive.

Certes, l'État concerné aurait pu porter ces décisions devant la Cour de justice des Communautés européennes de Luxembourg qui eût peut-être été moins restrictive quant à la compétence des États membres de légiférer sur l'emploi des langues. Il ne l'a pas fait et les milieux autorisés[73] indiquent en substance que la coopération européenne doit s'apprécier dans sa globalité, ce qui rend peu enclin à remettre en cause, sur des questions économiques, l'autorité de l'appareil exécutif communautaire[74]. Loin d'être confiné au Vieux Continent, l'intérêt de ces exemples se transpose facilement dans le paysage du libre-échange formel que nous promettent les négociations en cours.

En effet, l'État membre qui traite essentiellement d'intérêts économiques importants avec des entités vouées à l'application prioritaire d'un traité économique ne sera pas porté à remettre en question l'équilibre des relations économiques pour protéger des intérêts d'un autre ordre, en l'occurrence linguistique.

La Commission des Communautés européennes n'est pas seule à alimenter la dynamique du traité à cet égard. La Cour de justice des Communautés européennes accentue pour sa part cette dynamique en mettant, selon le

---

73. Le comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (Premier ministre, France).

74. La Commission Macdonald fait sensiblement la même analyse en indiquant que les recours à l'arbitrage seraient rares (voir: Rapport Macdonald, vol. 1, p. 352).

cas, l'esprit du traité ou sa lettre au service de la priorité économique.

Le cas Defrenne/Sabena[75] concernait la Belgique qui, plus de 15 ans après le traité, n'avait toujours pas inscrit dans son droit national une disposition permettant à ses ressortissants de jouir de l'article 119 du traité[76]. Cet article proclame le droit à l'égalité de rémunération des hommes et des femmes. Constatant cette défaillance, la Cour de Luxembourg a décidé qu'on pouvait désormais s'adresser aux tribunaux nationaux pour invoquer l'article 119 du traité sans attendre que les États aient "reçu" formellement cet article par une loi nationale[77]. Au nom de l'esprit du traité, la Cour se substitue pratiquement aux États défaillants pour procurer à leurs citoyens les droits que le traité énonce.

Considérant cette fois la lettre du traité, la Cour a décidé, en 1984, qu'un citoyen belge travaillant au Nigeria avait droit au régime de sécurité sociale de la France du fait que l'entreprise de main-d'oeuvre qui

---

75. Cour de justice des Communautés européennes, affaire 43-75, décision du 8 avril 1976.

76. Traité C.E.E., art. 119.

77. Cet exemple donne un éclairage intéressant à l'idée énoncée dans le rapport Macdonald voulant que les règles du traité soient reçues par des lois nationales et que soit prévue la participation des provinces (vol. 1, p. 412).

l'avait envoyé au Nigeria avait son siège en France[78]. La Cour se fondait alors sur la liberté de circulation garantie aux travailleurs de la C.E.E. par le traité. Au nom de ce même principe, la Cour anéantissait indirectement, en 1983, une règle relative à l'exercice de la profession d'avocat en France[79] et qui impose aux praticiens du droit de n'avoir qu'un seul établissement[80]. Elle a décidé en effet qu'un avocat de Düsseldorf (R.F.A.) pouvait ouvrir un bureau à Paris tout en gardant ouvert son bureau allemand et ce, malgré la règle évoquée plus haut[81]. Quelque temps plus tard, un avocat du Sud de la France invoquait cette décision pour ouvrir lui aussi un second bureau à Paris. La priorité économique avait donc pour conséquence de modifier l'organisation interne de la profession d'avocat en France par l'effet de la liberté de circulation transfrontalière.

Ces cas, qu'ils concernent ou non la langue, indiquent ce que peuvent devenir les compétences provinciales ou nationales des États membres,

---

78. Cour de justice des Communautés européennes, S.A. Prodest c. Caisse primaire d'assurance-maladie de Paris, 12 juillet 1984, European Law Review, 1984, p. 435.

79. Décret 72/468, art. 83, J.O.R.F., 11.V.1972.

80. Article premier du règlement de l'Ordre des avocats du Barreau de Paris.

81. Cour de justice des Communautés européennes, L'Ordre des avocats du Barreau de Paris c. Klopp, 12 juillet 1984, affaire 107/83. Voir l'analyse dans European Law Review, 1984, pp. 439-441.

notamment leurs compétences en matière d'emploi des langues, lorsqu'intervient un ensemble de règles prééminentes orientées vers d'autres objectifs.

Ils montrent également que la portée de ce type de traité peut dépasser ce qu'énonce le texte et menacer ainsi l'intégrité des compétences politiques nationales. Il convient en effet de bien cerner non seulement les obligations formelles constatées au texte du traité mais également connaître la nature de la dynamique qu'engendre la distribution des rôles qu'il prévoit. Les cas cités plus haut indiquent que des entités spécialement créées pour l'appliquer sont amenées à le faire de façon à en étendre systématiquement la portée initiale. Dans les hautes sphères des Communautés européennes prévalent des raisonnements en ce sens. En voici deux exemples:

- La libre circulation des biens entraîne implicitement la garantie de la libre circulation des services, ces derniers étant assimilés à des biens immatériels. La libre circulation des services ne peut à son tour se concevoir - pense-t-on - sans la libre circulation des prestateurs de services, donc des personnes[82].

- Au delà des compétences que leur donne le traité, les organes communautaires vont assumer prochainement la maîtrise d'un espace audiovisuel européen. Cette compétence nouvelle donnée à des organes

---

82. Voir aussi: Rapport Macdonald, vol. 1, p. 421.

initialement économiques prend naissance dans le raisonnement suivant: l'audio-visuel a une composante économique[83] et, dans ce projet, une dimension européenne.

C. L'effet d'intégration

Un autre impact, indirect mais essentiel, réside à long terme dans la dynamique d'intégration qui accompagne ce genre de transformation. Cette dynamique, qui prend les apparences d'une intégration politique et juridique dans le sillage de l'intégration économique, peut se résumer en quelques points.

Au delà de l'intégration économique et politique initiale prévue au traité peut intervenir une augmentation des contraintes du fait qu'au cours de l'application, des concessions supplémentaires peuvent se révéler nécessaires. De plus, après quelque temps, il peut être indispensable au fonctionnement du traité de passer, comme le fait actuellement la C.E.E., de la règle de l'unanimité à celle de la majorité. Ne disposant plus d'un veto, chaque État est alors un peu plus politiquement intégré à la communauté. Les exemples vus plus haut montrent également une autre

---

83. Le domaine de l'édition ne répond-il pas aux mêmes critères? Le raisonnement établissant la compétence communautaire est exposé de façon plus complète dans un document de la Commission des Communautés européennes, Livre vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble, doc. COM (84) 300 final, pp. 8-9.

source d'intégration que représentent les organismes créés par le traité. Par leur autorité et leurs décisions, ils accélèrent l'intégration des marchés mais aussi des pouvoirs politiques. Par ailleurs, l'intégration progresse encore lorsqu'on confie ou qu'on accepte de confier de nouvelles missions aux organismes du traité. Dans l'exercice de leur mandat initial, ces organismes deviennent déjà des pôles de compétence qui exercent une autorité sans cesse étendue. Ils apparaissent de ce fait comme les entités les mieux préparées pour remplir ultérieurement des missions non prévues au traité dès lors que ces missions concernent plus d'un pays ou qu'elles peuvent être traitées conjointement.

Enfin, et pour prendre un facteur spécifique d'intégration, il faut se demander si le libre-échange envisagé ne va pas tôt ou tard se renforcer en devenant une union douanière. La suppression des barrières entre le Canada et les États-Unis signifierait pour les pays tiers qu'ils pourront aborder l'un des deux marchés en franchissant le seuil tarifaire qui leur est le plus favorable - le plus bas - avec toutes les variantes de stratégies commerciales que cela permet d'imaginer. N'y aura-t-il pas un effet de transit propre à déjouer la politique tarifaire extérieure de l'un et l'autre pays? Le Canada et les États-Unis ne pourront alors éviter de s'entendre sur un tarif extérieur commun, c'est-à-dire une union douanière. Or, un tarif extérieur commun ne peut se concevoir sans

une stratégie commerciale intégrée[84] et sans que les partenaires s'entendent sur leurs priorités de développement économique, d'où une intégration administrative et politique accrue. L'impact principal du processus ainsi engagé sur notre province ne viendra sans doute pas seulement des décisions ponctuelles relatives au contenu de l'accord ni de celles que rendront les arbitres sur la compatibilité de tel ou tel article de nos lois ou règlements : il résidera dans la modification de la capacité du Québec de maintenir et de développer la langue française.

Il est par ailleurs essentiel de tirer toutes les conséquences des chiffres qui s'imposent : la communauté francophone représente une forte majorité au Québec et une minorité non négligeable à l'échelle canadienne. Édifiant demain un espace économique Canada-États-Unis, on réduit cette même communauté à une minorité négligeable.

Au vu de la difficulté de faire vivre notre langue au Canada, faut-il, au nom de l'économie, laisser s'installer une dynamique qui, si elle était intervenue 20 ans plus tôt, n'aurait sans doute pas permis à nos gouvernants d'envisager la politique linguistique et l'objectif de souveraineté culturelle que le Québec a conçus depuis 1973?

---

84. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 334. Les commissaires ont souligné le fait qu'une union douanière amènerait inéluctablement le Canada à aligner par le biais économique sa politique extérieure sur celle des États-Unis.

CONCLUSION

Quelques questions pour conclure

1) Langue et économie

La composante économique étant contiguë ou intégrée à la plupart des activités, les normes économiques issues du traité ne vont-elles pas imposer leur priorité à l'encontre des normes linguistiques dans les nombreux domaines où ces deux aspects sont présents et éventuellement en concurrence?

Par exemple, le fait que les industries culturelles de langue française aient, par définition, une composante économique justifierait-il qu'on ne puisse les mettre à l'abri des priorités du libre-échange économique?

Peut-on penser que les normes affectant, de près ou de loin, la présentation des produits échangés seraient à l'abri d'une revendication des États-Unis selon laquelle les contraintes linguistiques touchant l'étiquetage constituent une barrière non tarifaire? La question vaut tant pour la législation canadienne que pour la législation québécoise.

20 Le traité et les compétences politiques du Québec

- Les contraintes auxquelles va s'astreindre le Canada en vertu du traité projeté entraînent-elles une modification de l'éten-

due ou de la jouissance des compétences politiques souveraines des différents paliers de gouvernement, notamment en matière d'emploi des langues?

- Le Québec peut-il alors

a) influer sur le contenu des accords susceptibles d'affecter sa capacité d'édicter des normes législatives en matière linguistique?

b) prolonger dans la négociation ses pouvoirs provinciaux en cette matière?

c) intervenir lui-même devant l'instance chargée de l'arbitrage du contentieux d'application du traité lorsque ce contentieux concerne directement ou indirectement les intérêts linguistiques du Québec?

d) se soustraire aux conséquences d'une décision de la "Commission conjointe canado-américaine" envisagée? N'y a-t-il pas lieu de croire que la jurisprudence d'une entité internationale d'arbitrage sera abondante, contraignante ou intégrative sur le plan du droit et des institutions?

- Comment la dynamique des négociations Canada-États-Unis permettrait-elle au gouvernement du Canada de préserver les intérêts linguistiques du Québec sans enlever à la notion de marché canadien le caractère lisse que veulent lui donner l'accord d'union économique canadienne et le traité de libre-échange? Restera-t-il des dispositions linguistiques canadiennes hors de portée des négociateurs avant le traité ou encore hors de portée des entités de gestion du traité, lors de l'application ou de l'interprétation de celui-ci?

- Le fait de s'en remettre au pouvoir central puis à la jurisprudence des instances de gestion ordinaire ou contentieuse du traité pour la sauvegarde des intérêts culturels et linguistiques du Québec ne va-t-il pas faire perdre à celui-ci sa situation naturelle de centre de l'initiative en matière d'aménagement linguistique pour son propre territoire?

3) Une clause de sauvegarde

Une sauvegarde expresse des intérêts culturels et linguistiques du Québec au sein de l'accord bilatéral ne risque-t-elle pas d'être vue comme un précédent susceptible de susciter des demandes de sauvegarde au Canada et aux États-Unis parmi d'autres groupes culturels et parmi des groupes socio-économiques particuliers, notamment pour

les hispanophones, beaucoup plus nombreux que les francophones dans l'éventuelle zone de libre-échange?

4) Adhésion, ratification, retrait

Dans le cas où le Québec, à un stade ou à un autre, estimerait qu'il n'est plus en mesure de faire prévaloir la sauvegarde de ses intérêts culturels et linguistiques, peut-on imaginer une faculté de retrait? Ce retrait, à quelque degré, ne serait-il pas d'autant plus difficile, voire inacceptable, que l'intégration des marchés serait plus avancée? Faisant valoir sa volonté de faire modifier le traité ou de s'en retirer, le Québec ne se heurterait-il pas simplement au fait qu'il n'est pas formellement partie au traité et ne peut donc ni s'en retirer, ni proposer sa modification[85]?

---

85. Malgré les déclarations politiques canadiennes et québécoises citées plus haut, rien ne permet encore de dire avec précision si les méthodes d'"adhésion" ou de ratification - s'il en est - des provinces permettront de considérer ces dernières comme formellement parties au traité.